

# uitspraak

---

## VOORZIENINGENRECHTER VAN DE RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 13/3484 en 13/3486

**uitspraak ingevolge artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 3 juli 2013 op het verzoek om een voorlopige voorziening en op het beroep van**

**Stichting De Faunabescherming**, te Amstelveen, verzoekster,  
(gemachtigden: A.P. de Jong en H.H. Niesen),

tegen

**het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland**, verweerder  
(gemachtigde: mr. W.M. Lambooy).

### Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2012 heeft verweerder op verzoek van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van 5 november 2012 de medewerkers van Duke Faunabeheer op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet (Ffw) aangewezen als categorie van personen die de stand van de huiskraai (*corvus splendens*) in (de omgeving van) Hoek van Holland – onder voorschriften - mag beperken. Tegen dit besluit heeft verzoekster bij brief van 8 december 2012 bezwaar gemaakt. Tevens heeft zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is bij uitspraak van 27 december 2012 toegewezen, in die zin dat het besluit wordt geschorst tot en met zes weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

Op 31 januari 2013 is verzoekster gehoord door verweerders bezwarencommissie. Bij besluit van 24 april 2013 heeft verweerder het bezwaar van verzoekster, overeenkomstig het advies van de bezwarencommissie, ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft verzoekster bij brief van 2 mei 2013 beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer AWB 13/3486. Tevens heeft zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is geregistreerd onder zaaknummer AWB 13/3484.

Het verzoek is op 24 juni 2013 ter zitting behandeld. Verzoekster heeft zich laten vertegenwoordigen door gemachtigden A.P. de Jong en H.H. Niesen; verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen zijn gemachtigde. Verder zijn ter zitting verschenen D. den Hertog en A. den Hertog namens Duke Faunabeheer (derde partij).

## Overwegingen

1 Ingevolge artikel 8:81 van de Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Op grond van het bepaalde in artikel 8:86 van de Awb kan de voorzieningenrechter, indien het verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan indien beroep bij de rechtbank is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, van de Awb, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak. Er bestaat aanleiding om in dit geval van laatstgenoemde bevoegdheid gebruik te maken.

2 Artikel 1, eerste lid, van de Ffw bepaalt dat in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder beschermde inheemse diersoort: diersoort als bedoeld in artikel 4, eerste lid, of aangewezen krachtens artikel 4, tweede of derde lid.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Ffw worden als beschermde diersoorten aangemerkt: alle van nature op het Europese grondgebied van de Lidstaten van de Europese Unie voorkomende soorten vogels met uitzondering van gedomesticeerde vogels behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten. Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat onze Minister in de Staatscourant bekend maakt welke de soorten, bedoeld in het eerste lid zijn.

Artikel 9, van de Ffw bepaalt dat het verboden is dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Ingevolge artikel 67, eerste lid, van de Ffw kunnen gedeputeerde staten bepalen dat, wanneer er geen bevredigende oplossing bestaat, in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9, 11, 12, 50, 51, 53, 72, vijfde lid, en 74, door door hen aan te wijzen personen of categorieën van personen de stand van bij ministeriële regeling aangewezen beschermde inheemse diersoorten of andere diersoorten of verwilderde dieren op door gedeputeerde staten aan te wijzen gronden kan worden beperkt:

- a. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- b. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- c. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren of
- d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

Ingevolge het derde lid van dit artikel kan, voorzover het beschermde inheemse diersoorten betreft, een bepaling als bedoeld in het eerste lid slechts worden getroffen indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

3 Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat de huiskraai niet als een beschermde inheemse diersoort dient te worden aangemerkt. Hiertoe heeft verweerder verwezen naar de laatste wijziging van de Regeling beheer en schadebestrijding dieren en de toelichting bij de wijziging van de bekendmaking van de

lijsten van beschermde inheemse diersoorten. Voorts heeft verweerder verwezen naar diverse internationale bronnen.

Verweerder heeft zich hierbij op het standpunt gesteld dat gelet op de omvang en verscheidenheid van de schade en overlast elders in de wereld en op de exponentiële jaarlijkse populatiegroei van 13-23% in de meeste andere introductiegebieden, het risico van plaagvorming en optredende schade in de toekomst groot is. Wanneer de populatie huiskraaien in Nederland groter wordt, kan schade ontstaan aan de (inheemse) biodiversiteit. Andere kraaiachtigen, zoals de zwarte kraai en de kauw, ekster en verschillende meeuwensoorten zouden concurrentie kunnen ondervinden van de huiskraai. Dergelijke effecten zijn waargenomen bij andere introducties van de huiskraai wereldwijd. Ook vanwege predatie door de huiskraai kunnen inheemse soorten onder druk komen te staan. Daarnaast kunnen huiskraaien tevens belangrijke schade aanrichten aan gewassen, vee en bedrijfsmatige visserij en wateren, zo is bekend uit andere introductiegebieden. Optredende schade aan gewassen en fauna ligt voor de hand vanwege de overeenkomsten – qua voedselkeuze – met de inheemse zwarte kraai en kauw, welke beide landelijk zijn vrijgesteld ter voorkoming van schade. Ten slotte kunnen huiskraaien overlast veroorzaken door uitwerpselen, verspreiden van afval, geluidsoverlast, agressief gedrag en het stelen van voedsel.

Indien er gewacht wordt totdat de huiskraai daadwerkelijk op grote schaal schade zal gaan veroorzaken, dan is de populatieomvang naar alle waarschijnlijkheid niet langer te controleren. In dat geval zal tot beheer moeten worden overgegaan, waardoor de optredende schade niet tot nul kan worden teruggebracht en sprake zal zijn van een veel groter aantal te doden huiskraaien. Gelet op de ervaringen met de huiskraai wereldwijd, op de snelheid waarmee de populatie zich kan gaan ontwikkelen en op het mogelijke effect op de inheemse biodiversiteit, is volgens verweerder sprake van dreigende schade aan de fauna en van dreigende belangrijke schade aan gewassen, vee en bedrijfsmatige visserij.

4 Verzoekster kan zich niet verenigen met dit besluit. Hiertoe heeft zij aangevoerd dat de huiskraai als beschermde inheemse diersoort dient te worden aangemerkt en dat de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar mag worden gebracht. Hiertoe heeft zij verwezen naar het standpunt van de Commissie Dwaalgasten Nederlandse Avifauna (1995 en 2011) en de Atlas van Nederlandse broedvogels 1998-2000. Voorts stelt verzoekster dat de huiskraai van de lijst van inheemse beschermde diersoorten is geschrapt, omdat de vogel op dubieuze gronden als exoot is aangewezen.

Verzoekster stelt voorts dat er sinds het eerste exemplaar in 1994 is gesignaleerd geen sprake is geweest van een populatiegroei. Het hoogste aantal dat werd geteld, is 29 exemplaren in januari 2011. Hierbij is sprake van een stabiele, zeer kleine populatie die zich uitsluitend op één vaste locatie handhaaft. Van belangrijke schade of van een reële dreiging van belangrijke schade is geen sprake. Hierbij had verweerder moeten aantonen dat de schade niet op een andere manier kan worden voorkomen of beperkt.

5 De voorzieningenrechter stelt vast dat de soorten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Ffw laatstelijk bekend zijn gemaakt op 25 maart 2013 (Staatscourant, 28 maart 2013, nr. 8498). Op deze lijst wordt de huiskraai niet meer vermeld. Niet in geschil is dat deze lijst, gelet op de toelichting, geen zelfstandig rechtsgevolg heeft. Derhalve dient ook afzonderlijk van deze lijst te worden beoordeeld of de huiskraai dient te worden aangemerkt als een beschermde inheemse diersoort als bedoeld in artikel 1, eerste lid, in samenhang met artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b van de Ffw.

Hiertoe wordt overwogen dat verweerder zijn standpunt dat de huiskraai een exoot is en niet als een beschermde inheemse diersoort is aan te merken, heeft gebaseerd op het onderzoeksrapport "De huiskraai in Nederland: risico-analyse en beheer" (Slaterus R., Aarts B. & van den Bremer L. 2009. SOVON-onderzoeksrapport 2009/08. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen) en de brief van 25 maart 2013 van het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie. Voorts heeft verweerder er op gewezen dat de huiskraai zowel onder het project Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe (DAISIE) van de Europese Commissie als door de Global Invasive Species Database van de International Union for Conservation of Nature (IUCN) is aangemerkt als exoot. Uit deze informatie komt naar voren dat de huiskraai oorspronkelijk voorkomt in het zuiden van Azië en door menselijk handelen de afgelopen decennia nieuwe gebieden heeft bereikt. In Nederland werd de vogel voor het eerst in 1994 gesignaleerd, waarna in 1997 het eerste broedgeval werd vastgesteld. Hierbij gaan de deskundigen ervan uit dat de huiskraaien waarschijnlijk zijn meegelift met een schip uit Egypte. Nederland en het overige Europese grondgebied van de Lidstaten behoren volgens de deskundigen dan ook niet tot het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort. De voorzieningenrechter ziet gelet hierop geen grond voor de conclusie dat verweerder zich op grond van deze rapporten ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de huiskraai niet van nature op het Europese grondgebied van de Lidstaten van de Europese Unie voorkomt. In de door verzoekster overgelegde stukken van de Commissie Dwaalgasten Nederlandse Avifauna en de Atlas van Nederlandse broedvogels, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor een andere conclusie. Uit deze stukken blijkt immers dat de huiskraai niet in de categorie van soorten valt die ook zonder de hulp van schepen vanuit hun oorspronkelijke verspreidingsgebied Nederland kunnen bereiken. De stelling dat de verspreiding per schip een voor deze soort gebruikelijke wijze van verspreiding is acht de voorzieningenrechter niet-aannemelijk gemaakt, mede gelet op het door verweerder overgelegde onderzoeksrapport. Verzoekster heeft niet aannemelijk gemaakt dat de huiskraai niet door menselijk handelen via een transportmiddel, maar op eigen kracht Nederland heeft bereikt. De huiskraai komt niet van nature op het Europese grondgebied van de Lidstaten van de Europese Unie voor zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b van de Ffw

Verweerder heeft zich voorts naar het oordeel van de voorzieningenrechter op grond van het het SOVON-onderzoeksrapport in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de kans op schade aan gewassen en fauna reëel is. Hierbij heeft verweerder er terecht op gewezen dat uit het rapport blijkt dat er een lange periode overheen kan gaan voordat de aantallen sterk beginnen te stijgen. Gelet op de omvang en verscheidenheid van schade en overlast elders in de wereld en op de omvang en verscheidenheid van schade en overlast elders in de wereld (in tenminste 15 landen) en op de exponentiële jaarlijkse populatiegroei van 13-23% in de meeste andere introductiegebieden, is het risico van plaagvorming en optredende schade in de toekomst groot. Derde partij heeft ter zitting toegelicht dat de aanvankelijke stabiliteit in de populatie wordt veroorzaakt door het feit dat de huiskraai zich eerst dient aan te passen aan het klimaat. Pas na deze aanpassing vindt een explosieve groei plaats.

Ten slotte heeft verweerder voldoende toegelicht dat het niet wenselijk is om de populatie eerst te monitoren en pas in te grijpen als de situatie drastisch verandert. Verweerder heeft er hierbij terecht op gewezen dat bij een sterke groei van de populatie, eventueel gekoppeld aan een verdere verspreiding van de huiskraaien over de provincie Zuid-Holland, ingrijpen steeds moeilijker zal worden. Een dergelijke werkwijze zal bovendien tot gevolg hebben dat uiteindelijk veel meer huiskraaien moeten worden gevangen en/of gedood dan de ca 23 exemplaren die nu aanwezig zijn. Het betoog van verzoekster dat de rijksoverheid in het

verleden minder voortvarend en consequent tegen exoten is opgetreden, maakt dit niet anders, aangezien het bestuursorganen vrij staat om bij voorbeeld op grond van de stand van de ontwikkeling van de wetenschap hun beleidsbepaling te wijzigen.

Gelet op het voorgaande heeft verweerder in redelijkheid gebruik kunnen maken van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 67 van de Ffw en de medewerkers van Duke Faunabeheer aangewezen als categorie van personen die de stand van de huiskraai in (de omgeving van) Hoek van Holland – onder voorschriften - mag beperken.

6 Nu nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, wordt het beroep met zaaknummer AWB 13/3486 met toepassing van artikel 8:86 van de Awb ongegrond verklaard.

7 Er bestaat gelet op het voorgaande geen aanleiding een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek met zaaknummers AWB 13/4384 wordt derhalve afgewezen.

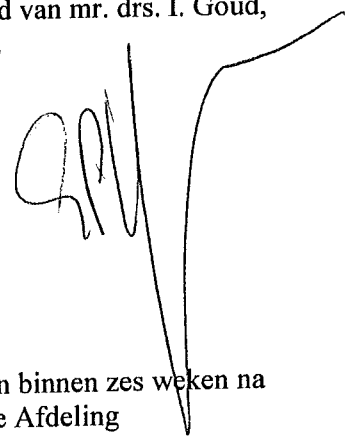
8 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### **Beslissing**

De voorzieningenrechter van de rechtbank

- verklaart het beroep ongegrond.
- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

De uitspraak is gedaan door mr. G.P. Kleijn, rechter, in aanwezigheid van mr. drs. I. Goud, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 juli 2013.



Afschrift verzonden aan partijen op: 03 JULI 2013

### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak, voor zover daarbij op het beroep is beslist, kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.